

从芜湖的实践看规范农业税征管

○ 张业根 崔晓木

安徽省芜湖市自去年起开始农村税费改革试点，为全面掌握试点后农业税征管的情况，我们在市属的3个县(芜湖县、南陵县、繁昌县)中选择了21个具有代表性的乡镇，进行了深入调研，并试图提出一些规范农业税征管的思路

一、税费改革后农业税征管工作基本情况

去年农村税费改革后，三县针对农业税收任务基数增加较大及征收内容和手段发生变化的实际情况，为组织好农业税征收，顺利实施好农税改革，加大了农税征管工作力度：

从县级看，一是加大了对农业税征收征管工作的宣传力度；二是按照“十不准，八到户”的要求，做好农业税征收的各项基础工作，规范了农业税从“纳税通知书”的发放，到税收强制执行手段的使用等一系列办法和程序；三是在征收方式上实行了“三定”征收和委托代征相结合的灵活多样的征收方式，保证税收及时收缴入库；四是采取激励政策，按照精神奖励为主，物质奖励为辅的原则，重点宣传带头纳税的典型户，增加广大农户依法纳税的自觉性；五是对有纳税能力，但拒不纳税的“钉子户”依法强制执行，努力形成依法征管的良好社会氛围。

从乡镇一级看，各乡镇去年税费改革后普遍加强了农业税征收基础工作，基本上做到了“八到户”规定的各项要求，农税资料按要求建档、归档。税费改革后的一个显著特点是，各乡镇结合自身特点制定了一些切实可行的办法和措施。如在芜湖县，和平乡给各村印发了《关于规范税费征管的通知》，重点对“一事一议”资金的收取程序、农民负担监督卡的发放、水电等生产性费用的收取等方面作了明确规定；清水镇为规范村级代收，印发了《委托代征证书》，对代征项目作了明确的规定，针对税费征收

中存在的问题专门发文要求限期自查自纠，镇政府组织督查组对各村税费征管情况进行暗访和检查。

二、农业税征管工作中存在的矛盾和问题

从我们与乡、村两级干部座谈和对农户的调查来看，去年农村税费改革后，农民负担普遍减轻，农村税费征收从一定程度上得到了规范，基层干群矛盾得到一定程度的缓解，但仍存在一些不可忽视的矛盾和问题：

1、农业税征收难度加大，乡村两级垫税现象普遍。从调查的21个乡镇来看，均存在不同程度的垫税问题，垫税率有的高达20~30%，尤其是村级垫税现象更为普遍。如南陵县，村级垫税现象占抽查对象的100%，垫税款来源有的是村集体资金，有的甚至举债垫付。造成垫税问题的原因主要有：一是外出户影响。由于农产品价格走势低迷，农民种粮获利无几，大批农村劳动力外出从事其他行业，二轮承包土地委托他人代耕甚至抛荒，造成农业税征收困难，乡、村两级为完成税收任务，不得不挪用资金垫税。二是“钉子户”影响。调查的21个乡镇村中，除少数村外，大部分行政村在农业税征收过程中，由于对“钉子户”不能依法采取行之有效的措施，影响面广，造成农业税征收难度加大，影响了农业税收的及时征缴。三是困难户影响。农村孤寡老人等特困户增多，给农业税征收带来难度。四是“有税无地”现象的影响。近几年来，乡村道路等公益事业占地，按照“谁受益，谁负担”的原则，不能在二轮承包土地中核减，导致农业税应征对象与实际负责人不统一，影响了农税征管。

2、农业税委托村级代收，税费并征现象普遍。由于乡镇农税征收人员少，而农业税征收面对的是千家万户，在目前“三定”方式未能有效实施

的情况下，乡镇普遍采取了委托村级组织代收农业税的办法。村干部为了工作方便，普遍采取税、费并征，将农业税收和各项生产性费用、一事一议等费用一并征收。由于宣传解释工作不到位，导致部分农户对税费认识不清，对自己到底需要承担多少农业税心中无数，影响了农业税在农民心目中的形象和农业税的征收。

3、涉农收费票据过多，填制不规范现象普遍。在涉农收费票据中，有省里印制的“安徽省行政事业性收费统一收据”，县里印制的“农民承担费用统一收款收据”，乡镇印制的“农用电费专用收据”，有一事一议收费票据，个别地方还用三联单等票据。由于票据过多，又没有何种票据开何种费用的明确规定，导致票据填制多种多样，五花八门，让农户无法理清头绪。

4、农业税征管队伍薄弱，协税护税网络不健全。如芜湖县全县农业税征管人员共计123人，面对全县14万户农业税纳税户和近1万户农业特产税、耕地占用税、契税纳税户，工作任务繁重；南陵县去年乡镇进行体制改革，所有乡财政所一律撤销，每个乡镇仅设一至两名财政专管员，很多原财政干部调离本岗位，农税干部不稳定。由于3县各乡镇财政所农税征管人员还要常年参加乡镇其他工作，对农业税日常征管稽查工作难以抽出更多的精力，工作被动应付，影响了农税征管质量。各村级组织在乡镇的行政干预下，参与农业税收的突击性征收，对必需的农业税收知识缺乏全面的了解，工作盲目性大，不能有效向广大农户宣传农业税收的目的和意义，使得农业税收征收难以做到尽如人意。

5、农业税灾减、社减不到位，影响农业税规范征收。一部分乡镇农业税灾减、社减政策执行随意性较大，没有具体落实到农户，一些本该享受农业税减免的农户没有得到政策上的优惠，意见较大，从而加大了征纳双方的

矛盾，给农业税规范征收带来较大困难。

三、规范农业税征管的对策和建议

适应税费改革后农税征管工作的新特点，做好农业税征管工作，对促进农村稳定 and 经济发展具有十分重要的意义。针对目前农业税征管存在的问题建议从以下几个方面着手规范：

1、加大农业税政策宣传力度，实行宣传重心下移。针对农村地域广阔、纳税人分散、农税宣传薄弱点在村、户一级的状况，一是要充分利用广播、电视、黑板报、宣传栏等多种形式向广大农户宣传农业税收政策和法规，引导农民主动履行纳税人应尽的义务；二是要常抓不懈，不能忽紧忽松，忽冷忽热；三是在当前农民增收比较困难的情况下，切实保护好农民的利益，坚决杜绝加重农民负担的各种行为。

2、实行农业税征收方式多样化，积极推进“三定”征收。针对农村各个区域的不同特点，采取多种征收方式：在乡镇一级，具备条件的地方设立纳税大厅，做到常年征收；在村一级，针对农业税的季节性特点，可由村级农税征管代征组在夏秋两季设立固定或流动征收点，实行“定点、定时、定额”征收；在乡镇粮站，乡镇财政所可与其签订代征协议，委托其代扣代缴农业税；在农户居住偏远的山区，对少数交通确有不便的农户，经本人同意后可委托村级代征员服务上门，解决农户缴纳不便的困难。

3、清理涉农收费票据，实行规范管理。强化对农业税纳税人的服务意识，拟定印发《农民须知》，以简洁明了的形式，明确每个农户一年中所需缴纳的各项税费名称、数量、计算标准、缴纳金额，让农户看得清楚，缴得明白。实行“先税后费”征收程

序，对现有农业税费票据进行全面清理，使用统一的农业税费专用票据，做到规范征收。

4、明确农业税征管执法主体，建立健全护税网络。在确立县级农业税征收征管分局为农业税执法主体的基础上，一是保证乡镇农税征管队伍相对稳定，对乡镇农税征管人员和村级代征人员进行排队摸底，明确具备执法主体资格人员；二是对乡镇具备资格的农税征管人员颁发农业税收执法证，做到持证上岗；三是将自然村中的纳税先进户和积极分子，培养吸收为协税护税员，建立基层护税网络，从而构建“县级—乡镇级—村级”纵向征稅护税网络。

5、加大土地流转力度，切实解决耕地抛荒问题。在建立计税土地管理档案，对计税土地实行动态管理的基础上，清理农户手中的抛荒耕地，探索行之有效的措施对抛荒地进行调剂，集中管理，向种田能手转包，实行统一开发，推进农村产业结构调整，从根本上解决乡村两级垫税问题。在对抛荒地集中管理前，针对承包地农户普遍外出这一情况，优化服务机制，积极推行农业税款邮寄缴纳等灵活多样的收缴方式。

6、落实农业税减免政策，确保灾减、社减到位。将该减免的农业税公平、公正地减免到位，是改善农税征纳关系的重要一环。一要建立登记制度，按规定对农村烈军属、残疾人、特困户等减免对象进行逐户登记，建立社减对象档案；二要实行动态管理，对社减对象做到每年进行一次调查调整，确保据实减免；三要建立灾减资金专户，将上级对受灾地区的灾减补助实行专户管理，专款专用；四要规范灾减程序，根据受灾程度优先解决建档中的贫困户，对受灾严重地区实行先减后征的减免办法。

（作者单位：安徽省芜湖市财政局）